Chapitre 2 : fondement judiciaire et institutionnel
Loi de finances
Mr ZARAOUI

I . Historique du budget marocain

Le premier budget marocain dans l'acceptation moderne du terme remonte à 1913, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y avait pas un embryon de gestion financière antérieurement à cette date.

- Le corps des Oumanas

C'est sous le règne de Moulay Slimane (1792-1822) que fut constitué le corps des oumanas placé sous les ordres de l'Amin El Oumana qui remplissait le rôle d'un véritable Ministre des Finances. A cet effet, il recevait des rapports de l'Amin des rentrées, chargé de la perception des recettes, de l'Amin des sorties, chargé de l'exécution des dépenses et de l'Amin des comptes, chargé du contrôle de la comptabilité transmise par les différents oumanas. Les états fournis étaient remis au Sultan, lequel les communiquait à la béniqua qui faisait office de Cour des Comptes.
En fait, il y avait trois entités distinctes :

- Bit el mal el mouslimine, alimenté à partir des ressources à caractère religieux, particulièrement la zakat et l'achour;
- Le trésor du dar adyel qui recevait le produit des melks, constitués de contributions administratives n'ayant aucun caractère religieux;
- Le trésor du Sultan, alimenté essentiellement par les dons faits au Sultan
- Budget et puissances coloniales

A la fin du siècle dernier, le Maroc faisait l'objet de convoitises de la part des puissances coloniales européennes. Sous prétexte du contrôle de la dette, ces puissances ont commencé dès 1904 à intervenir dans les finances du pays pour le compte des porteurs des titres de l'emprunt émis cette année-là. Elles se sont ainsi arrogé le pouvoir de percevoir directement certaines recettes telles que le produit des douanes, les droits de porte et des marchés des ports de la côte afin de s'assurer du service normal de la dette. Par la suite, des actions directes furent entreprises par la France. Au fur et à mesure de l'avance des troupes d'occupation française, l'autorité militaire se préoccupait de la perception des recettes y compris celles à caractère religieux, et à l'exécution des dépenses dans les zones soumises à leur contrôle ; dès 1907 pour la région de Oujda et dès 1908 pour celle de Chaouia.

- Premiers budgets marocains

Le premier budget d'ensemble a été établi en 1910 et se limitait à la région de Chaouia. Le système a, par la suite, été étendu à la région de Meknès en décembre 1912, à Rabat, Fès et Marrakech en janvier 1913 et au territoire du Tadla en juillet 1913. La Direction Général des Finances, mise en place en juillet 1912, et dont les premiers services créés furent ceux du Budget général de l'Empire Chérifien pour l'année 1973-1914. Ce budget a consisté dans le regroupement des prévisions de recettes et de dépenses concernant respectivement le Maroc oriental, le Maroc occidental et la dette auxquelles ont été ajoutées les prévisions de dépenses des services administratifs centraux.

- En dépenses à 23.613.322 francs, et
- En recettes à 17.649.024 francs

Il serait intéressant de signaler que c'est à partir de 1933 seulement que l'année budgétaire s'est stabilisée sur une longue période (jusqu'en 1995) en restant alignée sur l'année calendaire

II. Élaboration de la Loi de finances: Fondement juridique

Le fondement juridique de la préparation et de l'adoption de la loi de finances est posé par les textes suivants :

- les articles 50 et 51 de la Constitution déterminant les conditions de vote par le Parlement de la loi de finances ;
- la loi organique relative aux lois de finances qui définit l'objet et le contenu de la loi de finances, ses règles de présentation, ses modalités de vote ainsi que certaines règles d'exécution de cette loi ;
- le décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances qui comporte les dispositions relatives à la préparation de la loi de finances et aux modalités de son application qui sont à la charge du Gouvernement.

III. Processus de préparation

Le délai global de préparation d'une loi de finances s'établit à environ 3,5 mois à partir des mois de Mai-Juin. Les principales étapes de cette préparation sont les suivantes :

- Avant le 1er mai, exposé du ministre des finances en Conseil de Gouvernement des conditions d'exécution de la loi de finances en cours, du cadre macro-économique et détermination des principales orientations de la loi de finances ;
- Invitation de l'ensemble des ordonnateurs à établir leurs propositions de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire suivante ;
- Centralisation des propositions des ordonnateurs, au ministère des finances, avant le 1er Juillet ;
- Détermination des grandes masses budgétaires : détermination des montants globaux des recettes, y compris les recettes d'emprunts, les dépenses du personnel (crédits et création d'emplois), de matériel et dépenses diverses, d'investissement ainsi que les charges de la dette publique ;
- Répartition par ministère des masses de crédit ainsi arrêtées et établissement des lettres de cadrage. La répartition au niveau de chaque département ministériel s'effectue dans le cadre des commissions budgétaires et débouche sur l'élaboration de projets de budgets sectoriels par les ministères concernés ;
- Parallèlement aux étapes 2 et 3 : Examen des projets de textes proposés dans le cadre de la loi de finances en liaison avec les ministères concernés et le secrétariat général du gouvernement et montage du projet de loi de finances et des documents annexes ;
- Examen et approbation par le conseil du gouvernement et préparation de la version à soumettre au conseil des Ministres;
- Examen et approbation par le conseil des Ministres et édition par l'imprimerie officielle du projet à transmettre au Parlement accompagné des différents rapports.
- Adoption :L'adoption par le Parlement du projet de loi de finances nécessite un délai de soixante-dix jours et s'effectue selon les étapes suivantes:

- Dépôt du projet de loi de finances sur le bureau d'une des deux chambres du Parlement, au plus tard, soixante-dix jours avant la fin de l'année budgétaire en cours. Ce projet doit être examiné successivement par les deux chambres pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. Chaque chambre dispose d'un délai de 30 jours pour adopter le projet en une seule lecture.
- Présentation du projet de loi de finances en séance plénière devant la Chambre saisie la première. A l'expiration du délai prévu pour l'examen du projet par cette chambre, le projet est présenté en séance plénière devant l'autre Chambre.
- Présentation du projet de loi de finances devant la commission des finances (des deux Chambres).
- Conduite par le ministre des finances du débat général au nom du Gouvernement et réponses aux éclaircissements demandés et aux questions posées au niveau de la commission des finances (des deux Chambres).
- Examen et vote des budgets sectoriels en commissions spécialisées (des deux chambres).
- Gestion du dossier amendements et vote en commission des finances (des deux Chambres).
- Gestion du dossier amendements et vote en séance plénière (des deux Chambres).
- Si la première lecture n'a pas permis d'aboutir au vote d'un texte identique, le Gouvernement peut déclarer l'urgence et convoquer la commission mixte paritaire qui dispose d'un délai de sept jours pour aboutir à un texte d'accord que les Chambres adoptent au bout d'un délai de trois jours;
- En cas de désaccord persistant, le Gouvernement transmet le projet à la Chambre des représentants qui se prononce à la majorité absolue des membres la composant.
- Si, au 31 décembre, la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée, le gouvernement ouvre par décret les crédits nécessaires à la marche des services et prend un décret relatif aux recettes.